

Le sfide ai confini dell'Europa

Come rilanciare la politica estera e di sicurezza comune?

Lectio magistralis per la consegna del Premio ISPI 2015

Presidente Napolitano, Ambasciatore Aragona,

Illustri ospiti,

è un onore per me ricevere un premio conferito negli
scorsi anni a personalità del calibro del presidente

Giorgio Napolitano ed Enrico Letta, un premio nato per
celebrare la memoria di un servitore dello Stato come
Boris Biancheri.

Ed è un onore riceverlo dall'Ispi; in oltre ottant'anni di
storia, questo Istituto non è stato solo un luogo

fondamentale per la formazione di una buona parte della

nostra classe diplomatica. Ha anche contribuito ad ancorare il nostro paese, in modo non periferico o provinciale, al dibattito globale sui grandi scenari internazionali.

Ed è uno scenario incandescente quello con cui ci troviamo oggi a fare i conti. Tanto più incandescente per noi europei: le «sfide ai confini dell'Europa» sono le più problematiche, potenzialmente le più esplosive del mondo intero.

La mia generazione ha sperato che la fine della Guerra fredda potesse essere l'inizio di un'epoca nuova di pace. Quell'occasione è stata mancata.

Speravamo in un nuovo ordine mondiale, ci troviamo a fare i conti con un disordine generalizzato. Dopo cinquant'anni di pace armata, con la caduta del Muro i conflitti si sono andati moltiplicando.

Non per questo si può rimpiangere l'equilibrio della paura, certo. Tornare al mondo di Yalta, diviso in blocchi e in sfere di influenza, non sarebbe solo un passo indietro in termini di libertà e di democrazia. Sarebbe del tutto impossibile.

Boris Biancheri parlava di due fenomeni di segno opposto che influiscono in modo radicale sulle relazioni internazionali di questo secolo: globalizzazione e frammentazione. Nel mondo di oggi – quello dei mercati unici e delle migrazioni intercontinentali, delle mobilitazioni globali fatte di hashtag e video virali – nessuno può davvero pensare di tornare indietro, di chiudersi nella propria piccola parte di mondo, nelle certezze di ciò che si è conosciuto, di ciò che è rassicurante. Se anche qualcuno non volesse andare incontro al mondo, alla sua complessità e anche alla sua

bellezza, sarebbe il mondo ad andarlo a cercare nel suo illusorio e fragile rifugio di certezze.

Non ci sono confini. Ma il mondo globalizzato è anche un mondo di identità sempre più frammentate e forse per questo più fragili, spaventate. C'è chi l'ha definita «età del neo-tribalismo». I ghetti non sono scomparsi, i nazionalismi non sono tramontati, i confini tracciati nel Novecento vengono sempre più spesso messi in discussione.

Viene da chiedersi allora se dobbiamo rassegnarci a questo disordine globale. Io credo di no. Penso che ci sia un modo per affrontare le sfide ai nostri confini, costruire un nuovo equilibrio - vorrei chiamarlo un nuovo ordine mondiale - su basi più solide di pace e di cooperazione. O rischiamo che la storia tristemente si ripeta. Penso che il nuovo ordine mondiale, un nuovo ordine mondiale,

possa e debba partire anche da noi, dalla nostra Unione europea. Quella domanda che Kissinger fa credo debba trovare una risposta.

Due anni fa, al momento di ricevere questo stesso premio, il Presidente Napolitano spiegava che di fronte alla prospettiva di «un mondo di nessuno», di fronte al «risveglio politico globale» e al moltiplicarsi delle crisi, «si impone la ricerca di una nuova e più avanzata prospettiva multilateralista, un nuovo quadro di cooperazione e solidarietà». L'ambasciatore Biancheri la chiamava «la speranza multilaterale». Perché il nuovo ordine mondiale sarà un ordine di pace e cooperazione o non sarà affatto.

Capisco molto bene che la parola “multilateralismo” sembra aver perso smalto. Dopo la fine della Guerra fredda, l'Occidente ha pensato di poter gestire il mondo

in solitudine. L'idea del poliziotto globale ha affascinato molti. E ne abbiamo subito scoperto i limiti.

Drammaticamente. Si è tornato allora a parlare di *governance* globale, tanto più dopo l'inizio della crisi finanziaria e dopo l'elezione di Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti.

Poi sono venute le tante e tanto drammatiche crisi alle nostre porte, la confusione delle guerre senza Stato, delle implosioni di intere comunità, del tentativo di cancellare o cambiare i confini di Stati sovrani.

Pensavamo che anche la Russia avesse abbandonato la mentalità da Guerra Fredda, la logica delle sfere di influenza esclusive. Insieme con la Russia abbiamo per anni lavorato per costruire cooperazione laddove la fine della Guerra Fredda ci aveva consegnato competizione se non contrasto.

La domanda che molti si fanno in questi mesi in cui abbiamo visto violati alcuni dei principi fondamentali della legalità internazionale è se abbia ancora senso parlare di multilateralismo e di ordine globale cooperativo. Io non ho dubbi. Tra i valori su cui si fonda la nostra Unione c'è la ricerca del dialogo e la diplomazia come via primaria per la soluzione delle crisi. C'è la cooperazione come strumento più utile, e intelligente quanto non possa essere lo scontro. È la lezione della costruzione della nostra Unione sulle macerie di una devastante guerra mondiale: condividere interessi, e futuro, è l'unica via che porta alla pace e alla prosperità.

La mentalità dei blocchi non appartiene all'Europa. Le bandierine del Risiko le lasciamo ai giochi dei bambini: la politica internazionale è tutt'altra cosa.

Una Russia isolata, fragile e destabilizzata non è nel nostro interesse. Su molti dossier i nostri interessi convergono. In qualche occasione anche recente la cooperazione tra l'Europa, la Russia e altri attori internazionali ha portato risultati altrimenti inimmaginabili: penso ad esempio all'accordo preliminare sul nucleare iraniano, che abbiamo raggiunto in aprile, o allo smantellamento dell'arsenale chimico siriano l'anno scorso. E insieme stiamo lavorando, con i nostri partner arabi e gli Stati Uniti, al rilancio del processo di pace in Medio Oriente. E, ancora, penso al raggiungimento di un accordo su un governo di unità nazionale in Libia e al contrasto delle reti di trafficanti di uomini, donne e bambini che attraversano il Mediterraneo.

Nel mondo di oggi nessuno può fare da sé. Troppi e troppo grandi i problemi, troppe le variabili. Non c'è un unico schema, non c'è un'unica chiave di lettura per la

drammatica complessità che abbiamo di fronte. Anche le più solide certezze non bastano più, da sole. Siamo abituati a pensare che il punto di partenza, per tutti noi, sia il legame che unisce le due sponde dell'Atlantico. E l'America rimane certo il nostro più antico e il nostro più importante alleato. In un mondo più pericoloso e più competitivo, il vincolo transatlantico non può che rafforzarsi.

Ma non possiamo nasconderci che, negli ultimi decenni, l'Occidente ha imparato che non può farsi carico da solo del peso del mondo. Che non è questo il nuovo ordine mondiale che il crollo del Muro di Berlino ha reso possibile. E l'ha imparato a sue spese. L'abbiamo imparato a nostre spese. Qualcuno ha immaginato di poter "esportare" con la forza il nostro modello di democrazia e di sviluppo. È un'idea che ha finito per alimentare l'instabilità e il caos, crollando su se stessa,

senza per questo trascinare con sé la forza della aspirazione alla libertà, alla democrazia in tante parti del mondo. Sono valori che non si possono esportare, ma che possono mettere radici ovunque.

E il modo migliore, più sincero e più efficace di farlo crescere è la coerenza, la solidità delle nostre scelte, la capacità di non farci catturare dal falso dilemma tra stabilità e democrazia.

Lo abbiamo visto innanzitutto attorno a noi:

l'autoritarismo e la violazione dei diritti dell'uomo, a lungo andare, generano instabilità e caos. La brutalità, i processi sommari e le torture non bastano a spegnere il desiderio di una vita più degna, di un futuro più giusto, di un presente libero dalla paura.

Non c'è stabilità senza democrazia. Non c'è sicurezza senza diritti. E l'unico modo di investire anche nella

nostra sicurezza è lavorare coerentemente e pazientemente per accompagnare la crescita di società aperte, libere e democratiche. Con rispetto. Ascoltando e cercando di capire. Costruendo partnership più che imponendo modelli, e guardando lontano: non solo alle fasi più acute, drammatiche di una crisi, ma scorgendo i primi segnali che la anticipano e poi costruendo con costanza e lungimiranza il futuro.

A volte l'uso della forza si rende indispensabile. È stato così in passato e potrà essere così anche in futuro. Ma non è mai risolutivo. Pensiamo alla minaccia rappresentata dal gruppo terroristico che si fa chiamare Stato islamico, Daesh. Una grande coalizione internazionale – paesi arabi e occidentali insieme – si è mossa per fermare il suo progetto di conquista territoriale. Un progetto che unisce un'ideologia perversa e apocalittica, vendette settarie, la volontà di controllare

immense risorse economiche. Un progetto di distruzione che usa la religione - una nobile religione - per uccidere i suoi stessi fedeli in una banale quanto crudele lotta di potere. La risposta militare è una scelta necessaria, ma non sufficiente. Lo Stato islamico sarà davvero sconfitto solo affrontando le cause profonde della sua ascesa.

Solo se l'Iraq sarà un paese solido, inclusivo e democratico. Solo se la Siria si avvierà sulla strada della finalmente della transizione politica e della riconciliazione nazionale. Solo se sapremo mostrare e dimostrare che parole come diritti, sviluppo e pace non sono privilegio di pochi, nel mondo arabo come in Europa e nel resto del mondo.

Un ordine globale fondato sulla cooperazione ha bisogno di un Medio Oriente pacificato. C'è chi parla di una "guerra dei trent'anni" tra le potenze sunnite e l'alleanza sciita. Suggerimento interessante, a patto di chiarire una

cosa fondamentale: che non si tratta di una “guerra di religione”. Piuttosto è uno scontro di potere per l’egemonia regionale. E lo scontro avviene tanto tra sunniti e sciiti, quanto all'interno della galassia sunnita. La complessità non è prerogativa dell'Occidente, dobbiamo imparare a leggere e decifrare le complessità altrui. Sono convinta che la soluzione non potrà che essere regionale. Si potrà fare un passo avanti solo se quelle potenze regionali si riconosceranno come tali e smetteranno di alimentare guerre per procura accettando di sedersi a discutere allo stesso tavolo e iniziando finalmente a costruire un nuovo ordine regionale cooperativo.

L'alternativa a un ordine cooperativo non è la vittoria della propria parte. Basta guardare alla Siria. Davvero qualcuno può pensare di uscire vincitore da quella guerra? Se si continua a combattere, nessuno può

aspettarsi marce trionfali: solo cenere e rovina, e morti e distruzione. Come in queste ore drammatiche a Palmira. L'alternativa a un ordine cooperativo è la disgregazione degli stati attuali, il trionfo del terrorismo, uno stato di costante guerra civile. E non possiamo permettercelo. La nostra gente - che siano europei, arabi, africani o asiatici - non se lo può permettere.

Troppe volte si pensa alla diplomazia come a un gioco a somma zero. Se il mio avversario ottiene qualcosa, vuol dire che io ci sto rimettendo. Spesso non si calcolano i costi di un mancato accordo. Costi che in un mondo come quello di oggi - incerto, competitivo e instabile - sovrastano qualsiasi beneficio. Per ognuna delle (tante) parti. Dobbiamo ricercare, e costruire, soluzioni che presentino dei vantaggi per tutti, delle win-win situation.

La trattativa sul nucleare iraniano è un buon esempio. Abbiamo tutti molto da guadagnare: l'Iran, che vedrebbe riconosciute le sue legittime aspirazioni a un programma nucleare civile e il suo status regionale, e la comunità internazionale, finalmente rassicurata sull'utilizzo puramente pacifico delle capacità atomiche di Teheran.

Lo stesso si potrebbe dire per la pace tra israeliani e palestinesi. Lo *status quo* non è una soluzione: senza un accordo la violenza tornerà a montare, rafforzando le pulsioni peggiori di entrambe le società. L'alternativa ai due Stati – uno Stato di Palestina indipendente e unito, uno Stato di Israele che vive in pace e sicurezza con tutti i suoi vicini – non è lo *status quo*, ma il caos. E in effetti, a ben guardare, lo status quo non esiste, in un conflitto aspro e dinamico, seppure antico, come quello mediorientale.

La soluzione non arriverà certo da un giorno all'altro.

Diplomazia oggi vuol dire anche capacità di mobilitare risorse economiche e di offrire un aiuto concreto in campi diversi, dal controllo delle frontiere all'ingegneria civile, dall'ordine pubblico alla ricerca scientifica, dallo sviluppo sostenibile ai cambiamenti climatici. Dobbiamo ricostruire un processo di pace, una visione di speranza e di convivenza tra israeliani e palestinesi, e tra arabi e israeliani. L'assenza stessa di un processo politico provoca una chiusura pericolosa in entrambi i campi. Ma al tempo stesso dobbiamo garantire che qualsiasi nuovo processo politico porti a risultati concreti che migliorino la vita dei palestinesi e degli Israeliani al tempo stesso.

L'Europa si trova in una posizione unica e non solo dal punto di vista geografico. Dal punto di vista geografico siamo al centro del tornado. Ma abbiamo l'opportunità di costruire soluzioni. La nostra diversità è la nostra forza.

Non c'è potenza al mondo che disponga di una “cassetta degli attrezzi” (traduzione poco elegante per un termine inglese che usiamo spesso come tool box) come la nostra quando si parla di politica estera. Diplomazia, aiuti umanitari, aiuti allo sviluppo, *state building*. Non sono certo gli strumenti a mancarci. Il Presidente Napolitano lo ha appena ricordato: dopo il Trattato di Lisbona gli strumenti li abbiamo. E l'Italia può giocare un ruolo di primo piano: in fatto di peacekeeping, di missioni di addestramento, di cooperazione allo sviluppo il nostro paese può portare un contributo decisivo alla causa comune europea. In termini di esperienza e competenza, e di costruzione di una forte, comune volontà di agire insieme, da europei, nel mondo e nella nostra Regione. Fatemi chiarire una cosa che in questi giorni sta giustamente attirando molta attenzione.

Dopo il Consiglio dei ministri degli Esteri della scorsa settimana, esattamente una settimana fa, comprensibilmente la stampa si è concentrata sulla missione navale per smantellare il sistema di business dei trafficanti di uomini. Giustamente i giornali hanno usato la metafora del puzzle: l'operazione militare è solo un tassello di una strategia molto più ampia. Se mancasse quel tassello, il puzzle sarebbe incompleto. Ma se ci concentrassimo solo su quel dettaglio, non capiremmo se si tratta di uno scarabocchio o di un quadro d'autore.

Il compito più urgente, oggi, è quello di salvare chi rischia la vita nelle acque del Mediterraneo. Chi rischia di pagare la propria speranza non solo con tutti i propri risparmi e con quelli della propria famiglia, ma anche e innanzitutto con la vita, con quella dei propri figli. Il compito più urgente è salvare chi muore.

Tutto il resto è secondario, ma allo stesso tempo altrettanto imprescindibile.

In un articolo appassionato sul *Guardian*, Natalie Nougayrède ha ricordato che l'Europa «riuscirà a fare i conti con la questione dell'immigrazione solo se lavora insieme all'Africa». Quell'articolo ha perfettamente ragione: per questo stiamo rafforzando la cooperazione con i paesi di transito e di origine dei migranti.

Per troppo tempo i discorsi sui diritti umani e lo sviluppo del continente africano sono stati derubricati a terzomondismo buonista. Forse stiamo finalmente iniziando a capire che il destino dell'Africa ci riguarda tutti, e molto da vicino. Non si può parlare di immigrazione senza parlare di crescita economica e lotta alla povertà. Senza parlare di ambiente, di prevenzione delle catastrofi naturali, di sviluppo sostenibile. Senza

parlare di libertà civili, religiose e politiche. E senza parlare di diritti troppe volte negati da regimi autoritari.

L'approccio post-coloniale ha inquinato per troppo tempo i nostri rapporti col resto del mondo. Non si tratta di restaurare sotto altra forma i vecchi imperi. Stiamo finalmente comprendendo che per gestire le sfide comuni – a partire da quella dell'immigrazione – abbiamo bisogno di partner forti, non deboli. L'Africa ha bisogno del nostro aiuto, certo. Ma anche noi abbiamo bisogno dell'aiuto dell'Africa. Anche questo è un esempio di win-win situation.

Il resto della sfida sull'immigrazione, però, si gioca non fuori dai nostri confini ma a casa nostra. Credo che l'Europa possa essere una potenza responsabile nel suo vicinato. Anzi credo che possa essere potenza globale solo se riuscirà a giocare un ruolo deciso e costruttivo

nella propria regione. Per farlo, dobbiamo essere pronti a condividere le responsabilità. La sfida è soprattutto interna: è ora che ciascuno Stato europeo sia pronto a farsi carico delle responsabilità che tutti insieme condividiamo. Quelle persone che viaggiano nel Mediterraneo non viaggiano verso l'Italia o Malta, ma verso l'Europa. Sarebbe un errore sottovalutare i rischi di una disgregazione del nostro comune essere e sentirci europei.

Sessantacinque anni dopo la dichiarazione di Schuman, non possiamo consegnare il futuro del nostro comune progetto politico a una banale contrapposizione tra europeisti ed euroscettici. Quello che ci indicano i risultati delle elezioni presidenziali in Polonia e delle municipali in Spagna, pur in modo totalmente diverso tra loro, ma anche le notizie dalla Gran Bretagna e dall'Grecia in questi giorni, è il bisogno di rinnovare il nostro essere

europei se vogliamo salvare il progetto dei padri fondatori.

E la prima responsabilità comune è quella di rimanere fedeli alla storia e ai valori della nostra Unione. La nostra idea di Europa è fondata sulla diversità. La nostra Unione è nata dopo il più tragico tentativo della storia di far prevalere un solo potere, una sola ideologia, l'inganno razziale. La nostra Unione si fonda su cultura e interessi comuni, ma custodisce anche la diversità e la varietà del nostro continente.

La diversità non ci fa paura. Noi stessi siamo la diversità. La diversità è nel nostro DNA. È il nostro bene più prezioso. La nostra forza. Resteremo fedeli al progetto dei nostri padri, solo se accettiamo anche chi ha un padre diverso dal nostro. Non è Europa se la riempiamo di nuovi ghetti, di nuovi emarginati. Se la facciamo vivere

nella paura dell'altro. La nostra storia, la storia europea ci ha insegnato che l'altro siamo noi.

Qualcuno potrà chiedersi cosa c'entra questo con la nostra politica estera, di sicurezza e difesa. Mai come oggi politica estera e la politica interna sono state legate l'una all'altra. Se perdiamo la bussola qui da noi, all'interno dei nostri confini, difficilmente la ritroveremo in giro per il mondo. Se rinunciamo a guardare al mondo e proviamo a rinchiuderci nell'illusione dei nostri confini, nella nostra illusione di essere una fortezza, le crisi finiranno per sopraffarci.

La situazione ai nostri confini è complessa come non lo è mai stata. Ma l'Europa può affrontarla. Perché non ci manca certo la forza necessaria per influire sul mondo che ci circonda. Abbiamo la forza, abbiamo gli strumenti,

abbiamo il potenziale per andare oltre il disordine globale, a partire dal nostro vicinato.

Quello che ci manca, spesso, è il senso di un cammino comune. La consapevolezza dei nostri mezzi. Ci concentriamo su ciò che ci divide, senza capire che sono molti di più gli interessi e i valori che ci uniscono.

Guardiamo alle nostre debolezze e ci dimentichiamo della nostra forza.

L'Unione Europea può essere una potenza di livello globale. Deve esserlo. Può dare nuova forza alla «speranza multilaterale». Deve farlo. Può essere al centro di un nuovo ordine mondiale fondato sulla cooperazione. Quello che alcuni vorrebbero definire naïf e che invece è l'unica scelta realistica, pragmatica che abbiamo. Ma dobbiamo trovare l'anima, il sogno, l'orgoglio, quello di costruire la pace e offrire la speranza,

dentro e fuori i nostri confini. Solo così potremo essere anche agli occhi del mondo modello e punto di riferimento.

Credo sia il momento di dare ai nostri cittadini e al mondo l'Europa di cui c'è bisogno. Le tante, troppe crisi, che viviamo nella nostra parte di mondo ci consegnano un'enorme responsabilità. Che è anche un'opportunità. Rischiosa. Come diceva il manifesto di Ventotene, "la via da percorrere non è né facile né sicura, ma deve essere percorsa". Sono certa che troveremo il coraggio e la forza di percorrerla, insieme, e da europei. Grazie.